

Apoyo a la Gestión de Comités de Agua Potable

*Experiencias de fortalecimiento a
Comités de Agua Potable con gestión
comunitaria en Bolivia y Colombia*



Unión Europea



Centro de Cooperación Internacional
en Investigación Agronómica
para el Desarrollo



Universidad Mayor
de San Simón

11

Experiencia de apoyo a la gestión de comités de agua potable en la zona peri-urbana de Cochabamba

Raúl Ampuero

Nicolas Faysse

Franz Quiroz

1. Introducción

En las ciudades capitales, intermedias y rurales de Bolivia, los servicios de agua potable y alcantarillado están por lo general a cargo, de una empresa estatal, municipal, privada o mixta, pero en la mayoría de los casos, éstas no llegan a abastecer la totalidad de las áreas peri-urbanas o marginales de sus distritos. Por esta razón, los habitantes de estas zonas encontraron diferentes alternativas para abastecerse de agua, por ejemplo, los sistemas de agua operados y administrados de manera autónoma, conocidos como sistemas de gestión comunitaria del agua; estos se encuentran organizados en diferentes estructuras organizativas como: comités, asociaciones, cooperativas, entre otros. En este capítulo adoptamos el término de comité de agua potable como un nombre común para hacer referencias a estas formas organizativas, porque es la forma de organización más generalizada en relación al agua. Los comités se encuentran ampliamente distribuidos en los departamentos de

Cochabamba, Santa Cruz y La Paz. Generalmente, estos comités son informales¹, es decir, la mayoría no cuentan con documentación legal de respaldo del Estado o gobierno local para su funcionamiento; sin embargo, cumplen un rol importante, ya que reemplazan al Estado en zonas donde no ha podido intervenir o su cobertura es limitada. La relación de estos comités con el Estado es distante porque, para este último, los comités no son considerados como una solución sostenible en zonas peri-urbanas a corto ni a largo plazo por sus debilidades técnicas y económicas (Quintana, 2005).

El presente capítulo sistematiza la experiencia del desarrollo de una metodología de apoyo a la gestión de los comités de agua potable ubicados en zonas peri-urbanas, proceso llevado a cabo dentro las actividades del proyecto de investigación Negowat (Negociaciones en torno al agua, sigla en inglés). El proyecto Negowat fue financiado por la Unión Europea, el DFID² y el APTA³ de Brasil, desde inicios del 2003 hasta mediados del 2006. En Bolivia, las organizaciones participantes fueron el Centro Andino para la Gestión y Uso del Agua (Centro AGUA) de la Universidad Mayor de San Simón y el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). El proyecto Negowat trabajó en dos zonas: Cochabamba-Bolivia y en Sao Paulo-Brasil. En ambas zonas, el proyecto se dedicó a desarrollar, probar y validar herramientas para facilitar discusiones y negociaciones entre actores sociales sobre problemas de acceso al agua y uso de la tierra en zonas peri-urbanas. Dentro de estas herramientas se consideraron el análisis de escenarios y los juegos de roles (www.negowat.org).

El objetivo del capítulo es dar a conocer las experiencias adquiridas por el equipo del proyecto Negowat en relación al desarrollo de una metodología destinada al fortalecimiento de comités de agua potable con gestión comunitaria en zonas peri-urbanas, a través de estudios de caso en cuatro comités de agua potable en Cochabamba. Este capítulo describe primero el contexto bajo el cual ha sido desarrollada la metodología, para luego indicar brevemente las características de la misma junto a las herramientas utilizadas, luego presentamos los resultados del cumplimiento de tres hipótesis que han sido planteadas al inicio de la intervención. Posteriormente, se presentan los impactos de la intervención, para que en función a ellos se evalúe la pertinencia de la metodología y las lecciones aprendidas. Al final, se presenta

¹ Muchos de los comités de agua en Bolivia no cuentan con la personería jurídica.

² DFID: Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido, Inglaterra.

³ APTA: Agencia Paulistana de Tecnología y Agronegocios, Brasil.

la visión que se tiene sobre la sostenibilidad del apoyo a los comités de agua potable.

1.1 Falta de apoyo a la gestión comunitaria del agua en zonas peri-urbanas

En Bolivia, existe un servicio de apoyo a grandes Entidades de Prestación de Servicio en Agua (EPSA), a través del Servicio de Apoyo a la Sostenibilidad (SAS, programa de la GTZ⁴). Por otro lado, existen varias metodologías de apoyo a comités de agua potable ubicados en zonas rurales (Marinof et al., 200; Murkherjee y Van Wijk, 2002; World Bank, 1998; World Health Organization, 2000) e instituciones dedicadas a este apoyo⁵. Pero, existen diferencias importantes entre pequeños comités de agua en zonas rurales y comités de agua en zonas peri-urbanas, p.e. la complejidad del comité de agua potable y saneamiento en sus dimensiones técnica, financiera e institucional y el tipo de población. Finalmente, en Bolivia existe un vacío en términos de metodología de apoyo hacia los comités de agua potable ubicados en zonas peri-urbanas.

A causa de este vacío existente identificado en la primera fase del proyecto Negowat, durante el 2005 se desarrolló, a través de estudios de caso, una metodología de fortalecimiento a la gestión y administración de los comités de abastecimiento de agua con gestión comunitaria en zonas peri-urbanas, con la utilización de herramientas específicas tales como el juego de roles y el análisis de escenarios, que se detallan más adelante.

1.2 Contexto de los comités de agua potable en Cochabamba

La zona del valle del municipio de Tiquipaya colinda con el sector Nor-Oeste de la ciudad de Cochabamba y muchos lo consideran como un sólo bloque urbano, principalmente en los caminos principales que les comunican, con áreas peri-urbanas o marginales y en algunos sectores manteniendo las características rurales (Figura 1). Por la proximidad con la ciudad de Cochabamba, el municipio de Tiquipaya tuvo un crecimiento demográfico acelerado del 12% durante la década de 1990 (INE, 2001). Frente a este crecimiento, el gobierno municipal se vio imposibilitado de suministrar los servicios básicos, como consecuencia y dada la necesidad de contar con estos servicios, fueron apareciendo los comités de agua potable. Estos comités presentan

⁴ GTZ: Cooperación técnica Alemana para el Desarrollo, sigla en Alemán.

⁵ En el capítulo 2 del presente libro se encuentra una revista de literatura sobre estas metodologías.

características de funcionamiento y calidad de servicio muy variables, estas características hacen que sea difícil presentar lo que sería un “comité promedio” (Tabla1).

Tabla 1. Características generales de comité de agua potable

Característica	Indicador
Número de socios	Gran variabilidad en número de socios (18 el más pequeño hasta 1360 el más grande).
Tarifa fija	Ejemplos: 2,5 Bs. mensual sin importar el volumen consumido. 12 Bs. hasta 12 m ³
Tarifa variable	1 a 2,5 Bs./m ³ y en promedio 1 Bs/m ³ (0.12 USD) ⁶
Costo de conexión/socio	100 a 600 USD, promedio de 300 USD
Horas de servicio	En muy pocos las 24 horas del día. En la mayoría determinadas horas por día. En otros, algunos días por semana.

Fuente: Van der Meer (2004)

En Tiquipaya, las fuentes de agua superficiales son utilizadas por las comunidades ubicadas al pie de la cordillera del Tunari, el resto de las comunidades se abastece de agua subterránea. Estos comités han sido construidos con aporte financiero y mano de obra de los socios con ayuda económica del Estado o alguna institución (perforación del pozo y/o construcción del tanque de almacenamiento), en algunos casos, toda la infraestructura fue construida con recursos propios. Todos los comités de agua potable son manejados autónomamente.

Por otro lado, en la ciudad de Cochabamba se tiene la empresa municipal de agua potable y alcantarillado (SEMAPA), empresa que tiene la concesión para brindar el servicio a casi todo el municipio de Cochabamba, incluida la zona Sur (aproximadamente 130000 hab.) de dicho municipio, comprendiendo a cuatro distritos municipales (7, 8, 9 y 14) (Figura 1). Sin embargo, por problemas de escasez de agua en el valle de Cochabamba y por falta de recursos financieros para la construcción de infraestructura para conducir agua hacia la zona Sur, ésta no recibe el servicio de SEMAPA. La parte Sud-Este no tiene fuentes de agua superficiales, y en algunos sectores donde existen acuíferos subterráneos, la calidad del agua no está dentro de los parámetros para el consumo humano y su tratamiento para potabilizarla significaría a los socios grandes inversiones.

⁶ En abril del 2006, 1 USD = 8,07 Bs.

La Tabla 2 muestra una aproximación de la población de la zona Sur que no cuenta con el servicio de agua por tubería. Los pocos comités de agua potable existentes logran abastecer solamente a un porcentaje menor de la población, quedando una mayoría de la población sin acceso al agua distribuida por tubería, aprovisionándose a través de carro cisterna.

Tabla 2. Ingreso promedio según sexo de jefe (a) de hogar y acceso a conexión de agua domiciliaria en distritos municipales

	Población	Ingreso promedio mensual (Bs)		No dispone de agua por tubería (%)
		Hombre	Mujer	
Distrito 9	46268	1374	834	64,3
Distrito 7	14042	992	822	86,7
Distrito 8	31199			
Distrito 14	21784			
Total Distritos	67025	21%		
Total Cochabamba	536879	100%		

Fuente: Ledo (2005)

Los habitantes se ven en la necesidad de construir redes de distribución con un tanque de almacenamiento ubicado en la parte alta del barrio para que la distribución del agua sea por gravedad. El llenado de dichos tanques es por medio de carros cisterna que transportan el agua del sector Norte de la ciudad (aproximadamente 14 Km). Este servicio tiene un alto costo de transporte repercutiendo en la tarifa para los consumidores (10 Bs./m³ = 1,24 USD). Es importante resaltar la situación económica de los habitantes, considerando que la población con menores ingresos del municipio de Cochabamba está asentada en este sector (Tabla 2). Además, buen porcentaje (21%) de la población del municipio de Cochabamba se encuentra asentada en estos distritos (Ledo, 2005).

En el valle de Cochabamba, estos comités brindan un servicio regularmente aceptable, pero tienen debilidades dentro de su organización y enfrentan problemas de diferente índole: técnico, económico-financiero, administrativo, legal e institucional, siendo la deficiencia administrativo-económica el problema más común. En cuanto a la calidad del agua distribuida, la mayoría no realiza ningún tratamiento de potabilización, por esta razón, la calidad del agua en los grifos, en el mejor de los casos, es la misma calidad que en la fuente de agua. Asimismo, los socios se resisten a cualquier incremento tarifario para mejorar el servicio, en Tiquipaya por problemas

en la administración y en la zona Sur por el nivel económico de los socios. El siguiente, es un listado de los problemas generales identificados en comités de agua potable de Tiquipaya (van der Meer, 2004) y por experiencia propia, se puede indicar que son los mismos problemas que enfrentan los comités en el valle de Cochabamba:

- Mala calidad del agua (en algunos sectores).
- Falta de claridad legal (En Tiquipaya, la mitad de los comités no tienen personería jurídica).
- La relación entre la Organización Territorial de Base (OTB)⁷ y el comité de agua potable no está bien definida.
- Tarifas inadecuadas y mora.
- Falta de conocimiento en cuanto a administración y mantenimiento del comité.

En consecuencia, aun después de varios años de operación, muchos de estos comités no consiguen mejorar la calidad y la sostenibilidad del servicio.

2. Intervención

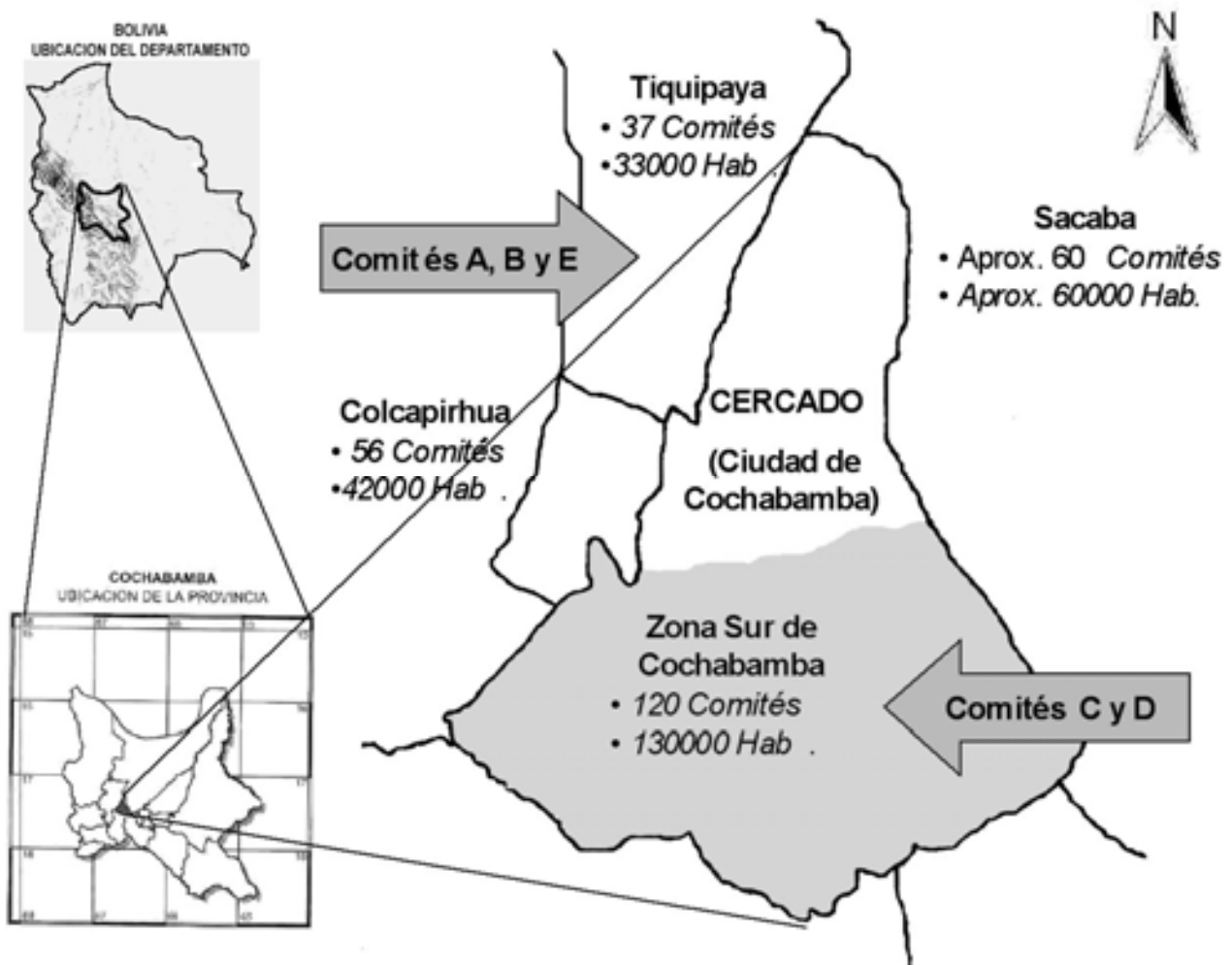
Con la finalidad de desarrollar y validar la metodología de fortalecimiento a la gestión de comités de agua potable, se intervino en cuatro comités con gestión comunitaria en dos zonas peri-urbanas de la ciudad de Cochabamba, ubicados en contextos diferentes. Se empezó a trabajar en el municipio de Tiquipaya (Figura 1). En esta localidad, se intervino en dos comités, que para fines prácticos se denominarán comités A y B. El Comité A aprovecha una fuente de agua subterránea, mientras que el Comité B tiene dos fuentes de agua, la superficial como principal y la subterránea como alternativa para incrementar el caudal disponible. Como característica común entre ambos comités (A y B), se puede indicar que relativamente no tienen problemas de acceso a fuente de agua, aunque para el Comité B el agua es limitada porque tienen problemas de escasez. En los comités de Tiquipaya, el precio del agua es comparativamente bajo con relación a otras zonas peri-urbanas de Cochabamba, esto por disponer de recursos hídricos naturales para su aprovechamiento. Otra característica común para ambos comités es que tienen más de cinco años de funcionamiento.

En una segunda fase, se trabajó con dos comités de la zona Sur de la ciudad de Cochabamba (Figura 1), que se denominarán comités C y D. Una intervención fue

⁷ OTB, véase Ley de Participación Popular (Ley N° 1551, 1994).

formal, es decir, se aplicaron toda la secuencia de actividades de la metodología (Comité C), y la otra fue más informal porque sólo obedeció a las demandas específicas de los dirigentes del Comité D. Los comités intervenidos en la zona Sur presentan similitudes entre ellos como: son relativamente nuevos (el Comité C tiene 1 año de funcionamiento y el Comité D estaba iniciando su funcionamiento). Ambos comités (C y D) representan una realidad muy particular en lo peri-urbano de la zona Sur de Cochabamba, debido a la escasez de fuentes de agua naturales para su aprovechamiento; por lo tanto, para su aprovisionamiento de agua recurren a carros cisterna. Finalmente, se organizó un taller puntual en el Comité E de Tiquipaya.

Figura 1. Ubicación de las zonas intervenidas



3. Metodología

Para el desarrollo de la metodología se adoptó tres enfoques:

- En primera instancia se pretendió que la participación fuera un medio para que la comunidad acepte como legítimo el proceso y permita el empoderamiento de los grupos de interés relacionados con el comité, y para que las actividades planificadas pudieran capacitar a los participantes y facilitarles el acceso a la información y posicionarlos fortalecidos en negociaciones con actores externos vinculados al comité.
- Otra elección fue no imponer soluciones provenientes del contexto externo al comité, más bien brindar los elementos necesarios para que los mismos socios del comité pudieran elegir y discutir de manera informada las alternativas de solución a sus problemas.
- También se planteó que no era posible realizar un cambio de actitud solamente con una visita de una semana (lo que proponen muchas metodologías de apoyo disponibles en el ámbito internacional), por eso se manejó la hipótesis que al menos se necesitaban tres o cuatro meses para conseguir verdaderos resultados en el mejoramiento de la gestión de un comité.

El objetivo general de la metodología es **promover el fortalecimiento institucional y organizacional de los comités en zonas peri-urbanas**, es decir, mejorar la capacidad organizativa a nivel de la directiva y de los socios. Lo que se pretende al implementar la metodología es crear un espacio de discusión y búsqueda participativa de soluciones sobre los problemas del comité priorizados por la misma comunidad. Asimismo, se pretende lograr que la mayoría de los socios participen en las discusiones de manera informada y equitativa. Dentro de la metodología no se prevé realizar inversiones económicas en el comité, para que los socios den una visión desinteresada de la realidad del comité y se enfoquen sobre los aspectos de la gestión.

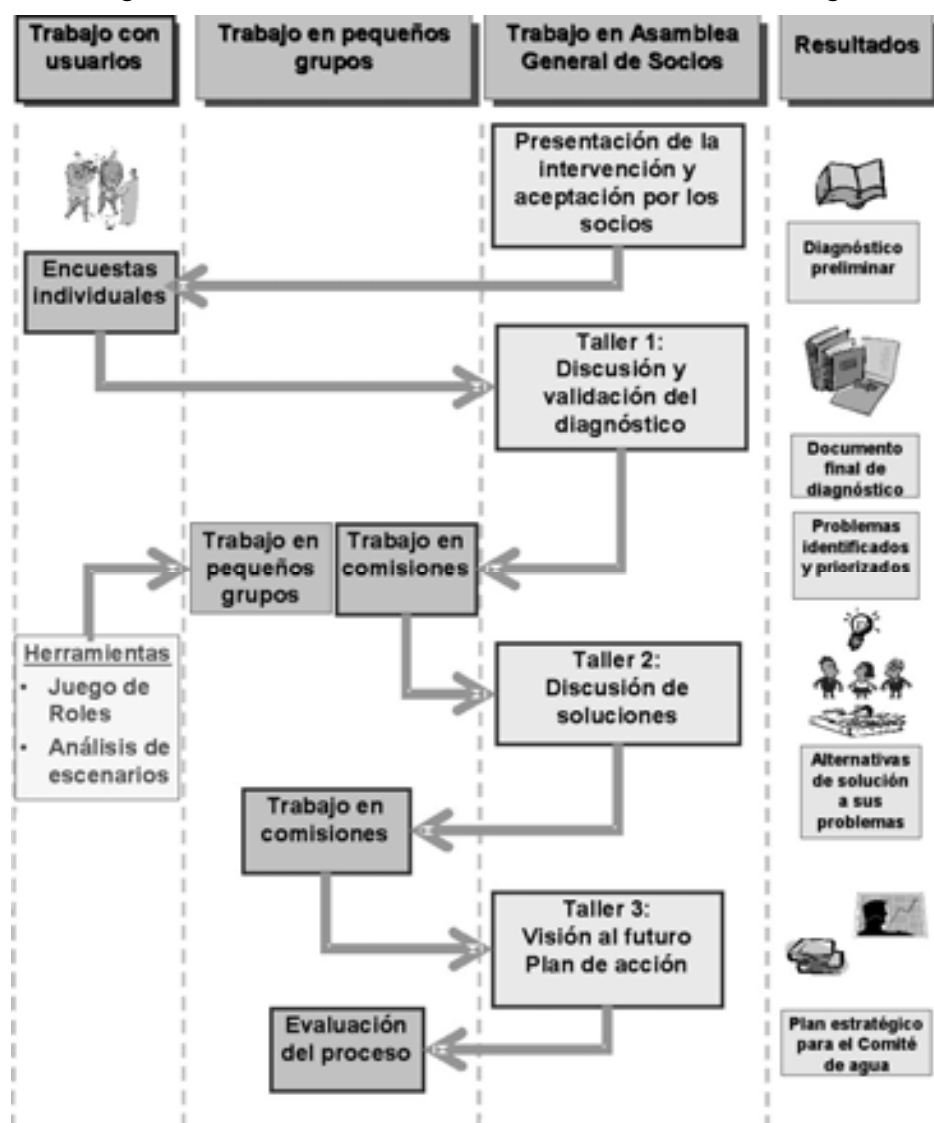
3.1 Características de la metodología

La metodología es una secuencia de actividades utilizando un conjunto de herramientas, en las que se trabaja con la comunidad en tres niveles participación: a nivel de socio (entrevistas), trabajos en pequeños grupos (comisiones de trabajo) y organización de reuniones formales del comité con la participación de todos los socios. Se puede dividir la intervención en tres fases, que son:

- Diagnóstico integral del comité con la identificación y priorización de problemas.
- Discusión sobre alternativas de solución a los problemas.
- Institucionalización y concretización de los resultados, y visión a futuro de los socios sobre su comité.

La secuencia de actividades indicando los niveles de participación y la identificación de las fases, junto a algunas herramientas utilizadas en la metodología se pueden distinguir en la Figura 2.

Figura 2. Secuencia de actividades de la metodología



La primera fase consiste en lograr la aceptación de los socios, esto se realiza en una reunión formal que tienen los socios del comité. El diagnóstico preliminar se realiza por medio de entrevistas a grupos de interés clave y a socios de base. Con las entrevistas se determina el nivel de conocimiento que tienen los entrevistados sobre su comité y se identifican y priorizan problemas a nivel de socios. Las entrevistas se realizan por dos razones:

- Muchos de los temas conflictivos o delicados no surgen durante talleres o reuniones, especialmente cuando está presente un facilitador externo al comité.
- Es importante no cansar a la gente con la organización de varios talleres de identificación y evaluación, los socios quieren reunirse para buscar o discutir sobre soluciones a sus problemas.

El objetivo del **Taller 1** es establecer un diagnóstico consensuado del comité, con la identificación y priorización de problemas a nivel colectivo. Se presentan los problemas identificados y priorizados a nivel de socio, luego con los participantes, se identifican y priorizan los problemas a nivel del comité. Los resultados de dichas discusiones colectivas son insumos para elaborar el diagnóstico final. De los problemas priorizados se eligen los problemas a ser tratados y se conforma una comisión de trabajo para tratar cada problema elegido. Se busca conformar 3 a 4 comisiones, tomando en cuenta lo complejo que es manejar una discusión y llegar a resultados concretos en una reunión que involucra a los diferentes grupos dentro de la comunidad (Faysse y otros, 2004). Estas comisiones son conformadas a iniciativa o a elección de algunos socios del comité, tratando de obtener una representación lo más amplia posible entre los socios. En la práctica, a menudo son elegidas personas que tienen cierta competencia en relación al problema a ser tratado. Además, para darle mayor legitimidad al trabajo de las comisiones, las personas que están interesadas tienen la posibilidad de participar.

En cada comisión se discute sobre alternativas de solución para un problema específico. Es conveniente delegar a un facilitador para cada comisión, cuyo rol será brindar los elementos necesarios para que los comisionados puedan realizar su trabajo y para orientarles sobre la parte legal y técnica en las alternativas de solución manejadas dentro de sus discusiones. Las alternativas de solución presentadas deben en lo posible considerar los siguientes aspectos:

- Las ventajas y desventajas de cada opción;
- El costo de inversión y funcionamiento, con su impacto sobre la tarifa o la gestión del comité (si se considera realizar inversiones);
- Si la opción implica un cambio en la administración o manejo del comité.

El objetivo del **Taller 2** es discutir sobre las alternativas de solución presentadas por las comisiones. Las comisiones presentan los resultados de su trabajo a la asamblea de los socios; se discute cada una de las soluciones presentadas y se elige de manera consensuada la solución más viable para cada problema. Si no existiera consenso, se recurre a las modalidades de elección que acostumbran en las reuniones del comité, p.e. la votación. Con este procedimiento se garantiza que los socios se apropien de las soluciones.

El **Taller 3** tiene el objetivo de facilitar una discusión sobre la visión a futuro que tienen los socios para su comité, así mismo la institucionalización y concretización de los resultados de todo el proceso. Durante las intervenciones no se llegó a implementar una discusión sobre la visión a futuro del comité, pero se arribó a resultados concretos de forma progresiva, al finalizar el proceso. A continuación, se proponen algunos temas que consideramos importantes y que pueden ayudar a iniciar las discusiones en este taller.

- **Análisis de los factores que influyen en la demanda y la oferta del agua:** se ponen en consideración dos factores fundamentales en términos de cantidad y calidad que son: 1) evolución futura de la demanda de agua en el área abastecida, considerando su posible ampliación; 2) evolución futura de la disponibilidad en las fuentes de agua.
- **Análisis de los cambios institucionales:** se discute sobre los posibles cambios o evolución del entorno legal y reglamentario. También se puede considerar las posibles relaciones o fusiones con comités vecinos, empresas municipales u otras de mayor envergadura, con la finalidad de establecer estrategias para garantizar la sostenibilidad del servicio a los socios del comité.

El trabajo puede ser concluido con una evaluación de la intervención, en términos de logros de resultados en el comité y si éstos son de satisfacción de los socios y de la Directiva. Esto permitirá continuar mejorando los diferentes elementos de la metodología.

3.2 Herramientas de la metodología

En la implementación de la metodología, se da énfasis en el desarrollo de dos herramientas específicas, por presentar la característica de facilitar intervenciones participativas.

Juego de roles sobre el funcionamiento del comité de agua potable

Esta herramienta permite que el socio se capacite sobre el funcionamiento del comité. El juego de roles desarrollado para los comités es genérico (Ampuero y otros, 2005), tiene la característica de poder ser adaptado al funcionamiento particular de un comité y permite motivar a los socios a discutir, en un ambiente informal y sin tensiones, sobre problemas reales del comité. Con esta herramienta se busca:

- Capacitar a los socios sobre el funcionamiento del comité (p.e. balance económico);
- Sensibilizar a los socios sobre los problemas en la gestión del comité, p.e. la mora por el servicio y la definición de la tarifa;
- Discutir sobre problemas y de sus posibles soluciones en un espacio sin tensión;
- Hacer participar a los socios (varones, mujeres y jóvenes) que no participan en espacios formales (asambleas u otras).

Se trata de involucrar en el juego a la mayor parte de los socios, organizando varias sesiones de juego si fuese necesario, y utilizar los resultados de las sesiones como insumo en las discusiones sobre problemas reales.

Análisis de escenarios para apoyar discusiones sobre la sostenibilidad del comité

Esta herramienta permite ver los posibles escenarios futuros a los que pueden arribar los usuarios, por acciones o modificaciones de la tarifa y costos de un comité. Esta herramienta consiste de una hoja electrónica (MS Excel) en la que se realiza el balance de ingresos y egresos de un comité, para luego determinar el valor de la tarifa real por el agua, al estar el proceso de cálculo automatizado, a la modificación de cualquier factor se pueden ver y analizar los resultados inmediatamente. En los comités intervenidos, se utilizó para hacer entender a los usuarios el proceso de definición de la tarifa por el agua y, a partir de este balance, analizar posibles cambios generados por modificaciones en los factores que definen la tarifa, como ser:

- Los costos que se decida involucrar para calcular la tarifa en cada escenario.
- La representación de los diferentes tipos de socios, en función a su demanda de agua y su voluntad de pago.
- La representación de los diferentes costos de inversión y mantenimiento.

Con esta herramienta se busca estudiar con los socios los diferentes costos del comité (operación, mantenimiento y reposición), además de conocer el balance económico entre los ingresos y egresos. Los participantes en este proceso utilizan calculadoras

para seguir y verificar los cálculos realizados, y de esa manera mantenerse activos en la discusión. Luego, se utiliza una hoja electrónica que permite simular y analizar diferentes escenarios de tarifa, en base a propuestas e ideas de los participantes.

4. Resultados

En esta sección, se presenta los resultados a los que se llegó luego de haber intervenido en 5 comités, en tres de los cuales se implementó la metodología en su conjunto y en los otros 2 se trabajó sobre temas puntuales a demanda de los socios. Se presenta primero los resultados de la implementación de la metodología respondiendo a 3 hipótesis formuladas al inicio de la intervención, luego se presenta los resultados alcanzados en los comités intervenidos, para finalizar presentando las ventajas y desventajas de la metodología.

4.1 El cumplimiento de condiciones para que la intervención sea eficaz

La intervención está basada sobre 3 hipótesis:

- Los socios y la directiva aceptan la intervención, quieren un cambio en la gestión del comité y aceptan la legitimidad del equipo.
- La directiva cumple con su papel de co-organizar la intervención y de implementar las decisiones tomadas.
- Los socios y la directiva se dan tiempo para participar en el proceso e intervienen en la búsqueda de soluciones y la toma de decisiones.

Los socios y directiva aceptan la intervención

En efecto, si toda la comunidad no asume como legítima la intervención del equipo, se corre el riesgo de fracasar. La comunidad es un conjunto de individuos o grupos de individuos con necesidades e intereses distintos que, a veces, son complejos de entender, y con diferentes tipos de relación, p.e. de poder, de conflicto, entre otros. En este ambiente, es un reto fuerte y necesario lograr la aceptación de toda la comunidad para garantizar el éxito de la intervención.

En un principio, en el Comité A no se trabajó sobre la construcción de una legitimidad basada en un apoyo amplio de la comunidad, ya que se asumía que no

era necesario construirla debido a que los objetivos de los dirigentes, entendidos como los representantes de los intereses de la población, tenían concordancia con los objetivos del equipo; pero luego se advirtió que los intereses de los dirigentes y de la mayoría de los socios de base eran diferentes. Los dirigentes priorizaban la elaboración de un plan a futuro, mientras los socios de base querían buscar soluciones a un problema de préstamo del comité a algunos socios. Se tuvo que trabajar en ambas direcciones.

La directiva cumple con su papel de co-organizador

Se vio la importancia de tener por lo menos a una persona de la directiva como apoyo constante durante todo el proceso. El tesorero del Comité A y el administrador del Comité B, fueron los representantes legítimos de los comités que apoyaron constantemente durante el proceso y facilitaron la intervención, esto permitió de alguna manera acelerar la realización de las actividades y aumentar el nivel de asistencia. En estos comités también se contó con el respaldo de los miembros de la directiva, haciendo más efectiva la intervención. En los comités C y D, el apoyo por parte de las directivas no fue tan activo como en los anteriores comités, pero de todos modos respaldaron el proceso hasta el final.

Otro aspecto importante sobre el apoyo de la directiva es su nivel de capacidad de implementar las decisiones colectivas que son resultado de las actividades dentro el proceso de intervención. En algunos casos, la realización de una actividad depende del cumplimiento de decisiones colectivas anteriores, que en caso de no concretizarse, pueden perjudicar y/o parar el proceso. Este ocurrió en el Comité A, cuando la validación de una propuesta de estructura tarifaria dependía del cumplimiento de la decisión colectiva del corte del servicio a los socios morosos por concepto de un préstamo individual. Los miembros de la directiva no tuvieron la capacidad de cortar a los morosos, por lo que la presentación de la propuesta de una nueva estructura tarifaria fue olvidada. En lo posterior, cuando se volvió a discutir del tema y la acción de corte a los morosos, decidida en asamblea general de socios y apoyada por el equipo facilitador, las discusiones tuvieron que reiniciarse desde el principio.

Participación de los socios durante la intervención

Una gran dificultad en las intervenciones realizadas fue el tema de las convocatorias. Se advirtió que no siempre había mucho interés de asistir a las reuniones convocadas, posiblemente porque los socios no entendían el o los

temas a tratar. Por esta razón, el equipo insistió en mejorar la explicación a los socios de base para aumentar su interés. Por otro lado, los socios tampoco asistían por falta de tiempo, la población durante el día trabaja, retornando a sus domicilios por las noches muy cansados. Pensando en esto se trató de adecuar a su disponibilidad de tiempo sin perjudicar el desempeño de sus actividades cotidianas. Aun así fue difícil incrementar los niveles de participación de la población, en algunas oportunidades se postergaron las actividades programadas por falta de quórum.


Otra dificultad encontrada fue el miedo de intervenir de los grupos más débiles en los talleres convocados para toda la comunidad. Fueron muy pocas las mujeres que dieron su punto de vista, sólo tomaban las decisiones las personas que acostumbrar participar en discusiones (dirigentes, ex dirigentes y algunas personas). Las dos estrategias que se utilizó para motivar la participación de estos grupos débiles, fue la conformación de grupos focales (comisiones de trabajo) y la implementación de un sistema de votación anónima cuando no se llegaba a un consenso sobre algún tema en discusión.

4.2 Impactos de la intervención a través de la metodología

Los temas trabajados

La metodología permitió abordar varios problemas que comúnmente se pueden encontrar en los comités peri-urbanos de Bolivia y que vienen funcionando hace varios años. Se trató los problemas identificados por la propia población (Katz y Sara, 1998). La Tabla 3 muestra los temas que se discutió en función a los problemas priorizados en cada comité intervenido.

Tabla 3. Temas trabajados en función a los problemas priorizados en cada comité



	Comité A	Comité B	Comité C	Comité D
	Pago de deudas de algunos socios por concepto de un préstamo	Elaboración de estatuto y reglamento del comité, definición de un modelo organizacional, y obtención de una personería jurídica	Rebaja del precio del agua de los carros cisterna para abastecer al tanque del comité	Elaboración de estatuto y reglamento, definición de un modelo organizacional, obtención de una personería jurídica, tanto para el comité como para la OTB
	Modificación de estatuto y reglamento del comité, definición de un modelo organizacional, y obtención de una personería jurídica	Manejo administrativo y contable para el comité	Alternativas de solución a los problemas de aire en la red	Mora y discusión sobre escenarios de costos y estructuras tarifarias
	Mora y discusión sobre escenarios de costos y estructuras tarifarias	Mora y discusión sobre escenarios de costos y estructuras tarifarias	Mora por el servicio y los aportes por derechos de conexión	
	Reducción de los costos de operación, principalmente la electricidad	Disponibilidad de agua (cantidad) y calidad del agua distribuida	Elaboración de estatuto y reglamento, definición de un modelo organizacional, y obtención de una personería jurídica, tanto para el comité como para la OTB	

De manera general, se pueden diferenciar dos situaciones. En Tiquipaya, los comités tienen el recurso agua localmente, y por eso no es tan necesario relacionarse con instituciones externas. En este contexto, el apoyo fue más que todo en la gestión interna del comité. Al contrario, en la zona Sur de Cochabamba, los comités donde se intervino no tienen fuente de agua propia, por eso el problema principal para ellos es

conseguir agua más barata y de mejor calidad; por esta razón los representantes de los comités necesitan relacionarse con otros actores. En este contexto de la zona Sur, el equipo Negowat se concentró más sobre apoyar las relaciones del comité con actores externos.

Por causa de la falta de normas a nivel interno y de un reconocimiento legal como organización por el Estado (nivel externo), algunos dirigentes habían malversado los recursos de un comité sin temor a ser juzgados. Este hecho generaba desconfianza entre los socios, quienes no estaban dispuestos a aportar dinero al comité (problema a nivel interno), y a nivel externo, la falta de un reconocimiento legal les impedía ser sujetos para beneficiarse de algún tipo de financiamiento. Como muestra la Tabla 3, un tema abordado en todos los comités intervenidos fue la elaboración o modificación de las normas internas conocidas como estatuto y reglamento del comité (en los casos de los comités C y D hasta de la OTB), la definición de un modelo organizacional y la obtención de la personería jurídica. La personería jurídica es importante porque, entre otros, con este documento se puede abrir una cuenta bancaria a nombre del comité. En los comités A y D, se tocó este tema de manera prioritaria porque había preocupación en los socios sobre la falta de claridad legal del comité, lo que dificultaba la gestión interna y externa del mismo.

Otro tema tratado en los comités intervenidos fue la mora y discusión sobre escenarios de costos y estructuras tarifarias. Estos comités no cuentan con suficientes recursos para cubrir todos sus costos; cuando se presenta algún desperfecto en la infraestructura existe la costumbre de pedir cuotas a los socios. La incapacidad de cubrir todos sus costos se debe a estructuras tarifarias mal elaboradas y a la falta de comprensión de los socios sobre la importancia del pago por el consumo de agua al comité, y con frecuencia por la falta de confianza en la honestidad de la directiva.

Para discutir sobre la mora y las tarifas, se organizaron sesiones de juego de roles (comités A, B y C), más que todo para sensibilizar sobre la mora. Se tomó la decisión de no abordar el tema del préstamo de dinero a algunos socios en el Comité A, que era un tema considerado como muy delicado y conflictivo por el equipo facilitador. Además, parecía difícil abordar este tema a través de un juego, a consecuencia, varios miembros varones de la comunidad no participaron en la dinámica, ya que no se había anunciado que tocaría este tema del préstamo. Por otro lado, se organizaron sesiones para trabajar sobre el análisis de escenarios a través de una planilla Excel, para discutir alternativas de costos y tarifas (comités A, B y D).

En el juego de roles, se vio que utilizar la palabra “juego de roles” en las convocatorias para esta actividad le quitaba el interés y ganas de participar a los socios, porque ellos indicaban “que no tienen tiempo para juegos”. El equipo Negowat decidió cambiar el nombre por “dinámica de grupo” para dar mayor

seriedad a dicha actividad. Por otro lado, los participantes comprendieron mejor la actividad del juego con la misma dinámica, más que con la explicación ex ante y éste fue efectivo en enseñar y discutir aspectos y problemas relacionados con el funcionamiento económico del comité. Al final del juego, los participantes se sensibilizaron sobre la importancia del funcionamiento del comité.

Los resultados visibles y no visibles

Se pueden dividir en dos los resultados obtenidos durante el proceso de intervención para cumplir con los objetivos de alcanzar el fortalecimiento del comité: i) resultados visibles, de fácil percepción y tangibles para la comunidad; ii) resultados no visibles, muy difíciles de percibir a simple vista, que son resultados más a largo plazo.

De la evaluación de los resultados visibles en cada uno de los comités intervenidos sobresalen los documentos de diagnóstico elaborados por el equipo facilitador, debido a que son memorias que muestran la situación de funcionamiento al momento de la intervención. Estos documentos podrán ser utilizados en la actualidad para la toma de decisiones en vista de mejorar el funcionamiento del comité y en evaluaciones futuras para poder determinar el mejoramiento o no del comité. Asimismo, en los comités intervenidos se hizo un inventario de la infraestructura de cada uno de ellos, lo cual permitió conocer su patrimonio y cuanto se debería ahorrar para asegurar su reposición en el futuro (costos de depreciación).

Otro de los resultados visibles más importantes en dos de los comités intervenidos (comités A y B) fue la redacción y validación del estatuto y reglamento, la definición de un modelo de organización y la obtención de la personería jurídica. Estos resultados podrían permitirles en el largo plazo facilitar el acceso a fuentes de financiamiento y reducir la incertidumbre de los socios sobre el dinero invertido en el comité, porque como se menciona anteriormente, este dinero puede ser depositado en un banco a nombre del comité.

En el Comité A, otro resultado es la reducción de los costos de energía eléctrica a través de un cambio de la categoría general a la categoría fuera de punta dentro con la empresa comercializadora de electricidad de Cochabamba (ELFEC), apoyándose en la resolución 38/2004 de la superintendencia de electricidad sobre categorías de consumo, que fue una conquista de los regantes por medio de movimientos sociales liderada por la FEDECOR⁸. Con la reducción del costo de la energía eléctrica se pudo contratar a un administrador. La posibilidad de una reducción de los costos de energía

⁸ FEDECOR: Federación Departamental de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable de Cochabamba.

eléctrica nació de la comisión de trabajo sobre escenarios de costos y estructuras tarifarias. En esta fase los facilitadores jugaron un rol muy importante en conseguir e interpretar la resolución de la superintendencia de electricidad de difícil acceso y además compleja. El segundo resultado fue la reducción de la mora en deudas de préstamo de dinero, resultado de discusiones y acciones colectivas en contra de los morosos.

En el Comité B, se pudo mejorar el manejo administrativo luego de discusiones entre los administradores, la comisión de trabajo y los facilitadores, en temas como el balance general de registro y análisis de cuentas contables. De estas discusiones se identificó la necesidad de desarrollar una herramienta que automatice el movimiento contable del comité y, apoyados en la demanda de otros administradores de agua, se desarrolló un software como herramienta que pueda ayudar en la administración. Aunque no se hizo la evaluación de la implementación de este software, lo importante de este hecho es que con esta herramienta se establecerá un formato estándar para la administración del comité y, por ende, un control efectivo de las cuentas contables.

En los comités C y D los resultados no fueron tan impactantes, posiblemente porque el apoyo de los dirigentes fue débil o se tocaron temas no prioritarios para la coyuntura de ese momento. Para estos comités la principal prioridad era reducir el precio del agua de los carros cisterna o buscar otras fuentes de abastecimiento. Asimismo, no era tan importante discutir estructuras tarifarias como en el caso de los comités de Tiquipaya, pero en el Comité D se trabajó y se obtuvo un resultado concreto de tarifa por metro cúbico, principalmente para justificar frente a los socios la tarifa elevada. En el Comité C, las alternativas de solución para la rebaja de la tarifa del agua fueron abordadas en una comisión de trabajo, entre las soluciones se decidió conseguir una fuente de agua más próxima (hidrante de SEMAPA, aproximadamente a 7 Km) que las fuentes actuales de la zona Norte (aproximadamente 14 Km), con la finalidad de reducir los costos de transporte del agua, y a través de un proceso de elección de la mejor oferta, fijar un contrato con un carro cisterna para transportar el agua a menor precio y mejorar la calidad del agua garantizando la procedencia de la misma. Durante la concretización de las alternativas de solución se logró reducir el costo del agua por metro cúbico en un 20% para el comité. Este logro no tuvo los impactos esperados en los comités vecinos porque la idea inicial de estos dirigentes (entre ellos el Comité D), era negociar con la Prefectura del departamento y SEMAPA para obtener un precio más bajo para el agua (demanda negada por SEMAPA) o lograr la donación de un carro cisterna.

En relación a los resultados no muy visibles, relacionados con las actitudes de las personas, se puede decir que en el Comité A hubo un cambio fuerte, fruto de la intervención del equipo Negowat, en el sentido que se devolvió la credibilidad de la directiva del comité con la comunidad.

Un resultado más general de las intervenciones realizadas, en particular del juego de roles, fue la apertura de espacios donde personas generalmente pasivas en las instancias de negociación formales dieron su opinión sobre una determinada temática o problema. En particular, aquí se hace referencia a las mujeres, jóvenes y a las personas de elevada edad, que normalmente no se les toma en cuenta durante las reuniones. Cabe mencionar que al principio se quiso empoderar a los grupos más débiles, pero fue demasiado ambicioso porque dentro de las relaciones sociales de una comunidad prevalecen principios culturales muy fuertes que, incluso, son difíciles de cambiar en una intervención de tres o cuatro meses. Por otro lado, si bien la facilitación no llegó involucrar a varios actores externos en las negociaciones con el comité (p.e. Alcaldía, Prefectura, etc.), de alguna manera se empoderaron a algunos representantes (en una mayoría a miembros de la directiva del comité) para equilibrar las negociaciones relacionadas con la gestión del comité (p.e. la facilitación de la resolución de la superintendencia de electricidad y en las negociaciones con SEMAPA).

4.3 Pertinencia de la metodología

Un aspecto considerado durante las intervenciones del equipo Negowat tenía relación con la conveniencia de implementar la secuencia de actividades de la metodología en su conjunto, o trabajar en función a las demandas del comité intervenido sin desarrollar el conjunto de actividades. Para tratar de profundizar la respuesta a esta pregunta, se trabajó con dos comités respondiendo solamente a sus demandas específicas. Uno de estos comités se encontraba en Tiquipaya (Comité E) y demandaba asesoramiento para la rebaja de los costos de la energía eléctrica, discutir sobre la distribución del agua, y escenarios de tarifas antes y después del uso de una bomba. Se organizó un taller de una mañana para esclarecer sobre estos dos últimos temas y, en base a la experiencia del Comité A, se les indicó los pasos para reducir sus costos de energía eléctrica. Al final, no bastó con dotarles de alternativas de solución a través de un único taller, el verdadero problema del comité estaba en cómo convertir las alternativas de solución en resultados concretos.

Por otro lado, la metodología está orientada a apoyar la gestión interna del comité de agua potable, pero muchas veces la solución a los problemas del comité depende de actores externos con los cuales es necesario negociar; por ejemplo, en los comité C y D la rebaja del costo del agua dependía de las decisiones de grupos de interés externos, concretamente SEMAPA y la prefectura del departamento.

Finalmente, es necesario evaluar la pertinencia de la metodología en términos del tiempo de la intervención. Se puede concluir que la población se cansa de intervenciones largas si no se llega a resultados concretos y visibles en el corto

tiempo. Por eso, siempre se debe tomar en cuenta durante la intervención no disminuir el interés de la comunidad por actividades largas que al final no muestran resultados a corto plazo.

5. Lecciones aprendidas

Una evaluación del proceso de intervención fue realizada por el equipo facilitador con la finalidad de identificar las lecciones aprendidas. La metodología está adecuada para comités que vienen funcionando o trabajando ya varios años, debido a que estos comités son los que presentan problemas de gestión y administración y dan importancia al hecho de resolverlos. Se puede indicar que la metodología no está tan adecuada a comités nuevos, debido a éstos no dan mucha importancia a problemas de gestión y mora, sino más bien se enfocan a problemas de orden técnico relacionados con la puesta en marcha del comité.

La existencia de incompatibilidad en los objetivos que persiguen los dirigentes y los miembros de sus bases puede llevar a un desentendimiento entre el equipo facilitador y las bases, siempre y cuando el equipo facilitador no logre identificar la existencia de dichas incompatibilidades.

Un hecho negativo de las intervenciones participativas es que implican un proceso relativamente largo, ofreciendo resultados importantes que muchas veces son imperceptibles por la comunidad. Lo que se vio de la experiencia fue que mucha gente está acostumbrada a intervenciones de corto plazo que concluyen con resultados tangibles con escasa participación de la comunidad, es decir, participación solamente en términos de mano de obra o dinero. Mientras que las intervenciones participativas llevan a procesos largos, que tienen un costo y que actualmente son asumidas por pocas instituciones.

El éxito de una intervención con la presente metodología depende del interés y el acompañamiento constante de uno o varios representantes legítimos del comité. Ellos son los intermediarios entre el equipo y la comunidad. De la experiencia se puede indicar que sólo se recibió el apoyo de un representante, que permitió abrir un espacio ameno con la comunidad, y también elevar las alternativas de solución a resultados concretos (p.e la obtención de la personería jurídica del comité y la rebaja de la energía eléctrica), pero se recomienda involucrar a más personas del comité. Por otro lado, la debilidad de las directivas que no pueden ejecutar las determinaciones o resoluciones consensuadas de las bases dentro del proceso pueden llegar a limitar el impacto del proceso.

Se pudo ver que la obtención de resultados satisfactorios de los talleres no está garantizada sólo con la asistencia de los socios, el reto más complicado es garantizar

la participación activa de todos los socios en las discusiones y toma de decisiones. El éxito de la asistencia y la participación depende mucho de la forma en que se ha realizado la convocatoria y cómo se motive a los diferentes grupos de interés, en especial a los más débiles (mujeres, jóvenes y personas con elevada edad), a dar su opinión sobre el problema o tema en cuestión frente a otros.

Algunos grupos de interés trataron de capturar el proceso de intervención y utilizar los resultados alcanzados a nivel colectivo para fines personales, por esta razón es necesario ser muy claros y establecer algunas reglas precisas sobre la intervención antes de empezar, principalmente sobre el uso de la información generada durante el proceso de intervención.

6. Visión sobre la sostenibilidad y profesionalización del apoyo a comités de agua potable

El presente trabajo fue poco a poco socializado en las zonas donde se trabajó durante el 2005 y en Tiquipaya las demandas de apoyo a los comités rápidamente superaron las capacidades del equipo, lo que muestra el interés para intervenciones de este tipo. Sin embargo, hasta la fecha, los comités no reciben apoyo y se quedan en una situación de baja calidad del servicio. Actualmente, no hay una figura clara de quién podría proponer estos servicios de apoyo a comités ubicados en zonas peri-urbanas de manera sostenible. Por ejemplo, podrían ser la empresa municipal (esto se ve con éxito en Haití y con fracaso en Lima; Courivaud, 2005), micro-empresas, o asociaciones de comités como en Colombia (Quintana, 2005). En la zona Sur de la ciudad de Cochabamba, funciona, desde medianos del 2004, una asociación de comités con la finalidad de apoyar y fortalecer a sus asociados⁹. Aunque varias soluciones ya existen, sigue la pregunta, si estos comités deben pagar por este apoyo (y si están en la capacidad de pagar y con la voluntad de recibir este apoyo), o si el gobierno o el municipio tendrán que co-financiar este apoyo.

Para garantizar la sostenibilidad del apoyo a comités de agua potable ubicados en zonas peri-urbanas, se podría gestionar un proyecto de apoyo a la gestión interna de dichos comités, donde se incluya la capacitación a un equipo de profesionales egresados y/o personas con conocimientos técnicos o sociales inmersas en el sector de apoyo a los comités de agua. Luego, este equipo pueda apropiarse de toda la experiencia de apoyo, para que continúe ofreciendo este tipo de servicios (luego de

⁹ El documento que describe esta experiencia se encuentra en el capítulo 10 del presente libro.

finalizar el proyecto) a un costo de operación bajo, para que puedan acceder fácilmente los comités que así lo deseen.

Bibliografía

- Ampuero, R.; Faysse, N. y Quiroz, F. (2005) *Metodología de apoyo a comités de agua potable en zonas peri-urbanas. Diagnóstico integrado para el mejoramiento de la gestión y visión al futuro*. Proyecto NEGOWAT, Centro AGUA – CERES. Cochabamba, Bolivia.
- Courivaud, A. (2005) *¿Cuál es el futuro de los servicios comunitarios de agua potable en zonas peri-urbanas de países en desarrollo?* Informe Negowat. Cochabamba, Bolivia.
- Faysse, N.; Cossio, V.; Butterworth, J. y Paz, B. (2004) *Metodología genérica para facilitar negociaciones en el marco de una plataforma multi grupo de interés*. Documento de trabajo del proyecto NEGOWAT. Cochabamba, Bolivia.
- Katz, T. y Sara, J. (1998) *Making Rural Water Supply Sustainable: Recommendations from Global Study*. Water Sanitation Program (WPS), [www.wsp.org/publications/].
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2001) *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda, departamento de Cochabamba*. Bolivia. [www.ine.gov.bo].
- Ledo, C. (2005) *Agua Potable a nivel de hogares con una dimensión de género: derecho de las mujeres al agua en las ciudades de El Alto, La Paz y Cochabamba*. CEPLAG-UMSS.
- Marinof, N.; Perantes, M.; Carrillo, C. y Centurión, C. (2001) *Metodologías participativas en educación sanitaria. Una adaptación del PHAST para comunidades rurales andinas del Perú*. Programa de Agua y Saneamiento - Región Andina. Noviembre de 2001. Lima, Perú.
- Mukherjee, N. y Van Wijk, C. (2002) *Sustainability, Planning and Monitoring (In Community water supply and sanitation)*. Water Sanitation Program (WPS) - International Water and Sanitation Center (IRC).
- Quintana, A. (2005) *Gestión colectiva del agua. Caso: Asociación municipal de acueductos comunitarios de Desquebradas*. Universidad tecnológica de Pereira. Colombia.

- UNICEF (2004) *Diagnóstico de Base - Agua y Saneamiento*. Programa PRODELI, UNICEF Junio de 2004. Cochabamba - Bolivia.
- Van der Meer, S. (2004) *Diagnóstico de comités de agua potable en Tiquipaya y Colcapirhua*. Informe Negowat. Cochabamba, Bolivia.
- World Bank (1998) *Sustainability Monitoring: the VIP way*. World Bank-Water Sanitation Program. Washington DC. United State [www.worldbank.org].
- World Health Organization (2000) *Tools for assessing the O&M status of water supply and sanitation in developing countries*. Switzerland.